

УДК 343.352

UDC 343.352

**ВОПРОСЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

**OPERATIVE STAFF OF THE LAW
ENFORCEMENT BODIES SUPPORT ASPECTS:
PAST AND PRESENT**

Остапенко Павел Иванович
д.ю.н., профессор
*Краснодарский филиал
Владимирского юридического института
ФСИН России, Краснодар, Россия*

Ostapenko Pavel Ivanovich
Dr.Sci.Law., professor
Krasnodar branch of VLI of the FPS of Russia, Krasnodar, Russia

В статье анализируются актуальные вопросы кадрового обеспечения оперативных подразделений правоохранительных органов, причины отдельных просчетов кадровой политики. На основе изучения кадрового вопроса в органах Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) определяется авторская позиция о возможных путях выхода из сложившейся ситуации в современный период

The article considers the analysis of the current operative staff providing of law enforcement bodies and the causes of failures of particular personnel policy. The possible ways out of this situation are suggested through the use of the historical studying of the staffing policy in the bodies of the All-Russian Extraordinary Commission

Ключевые слова: РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРАВОПОРЯДКА, ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПРИГОДНОСТЬ ОПЕРАТИВНЫХ СОТРУДНИКОВ, КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ВЧК

Keywords: LAW ENFORCEMENT REFORMING, OPERATIVE STAFF SUITABILITY, STAFF POLICY OF ALL-RUSSIAN EXTRAORDINARY COMMISSION

Отличительной особенностью современного этапа развития России, актуализировавшей проблемы правореализации, считается масштабная модернизация всех сфер жизнеобеспечения, проводимая в ходе создания в стране правового государства. Стратегическим направлением этого процесса явилась демократизация политической и экономической систем, повлекшая необходимость коренного преобразования форм и методов деятельности государственно-правовых институтов, привлекаемых, прежде всего, к решению задачи защиты прав и законных интересов граждан, обеспечению в государстве качественного режима законности.

Проводимые в этих целях реформы органов правопорядка подтверждают потребность научного переосмысления вопросов их правового статуса, функциональной сущности и правозащитного назначения. На примере реформы органов внутренних дел становится ясно, что переименование милиции в полицию особого влияния на улучшение качества законности в

стране не оказало. Однако при этом был дан старт решению одной из актуальнейших проблем – проблеме совершенствования кадрового обеспечения всей системы правоохранительных органов. Представляется, что ее решение будет более успешным и результативным в контексте сравнительного анализа отечественного исторического и современного опыта, чему и посвящается данная статья.

Практика показывает, что уровень профессиональной пригодности оперативных работников к выполнению задач профессиональной деятельности зачастую не отвечает предъявляемым требованиям и нуждается в совершенствовании [1]. Специалисты отмечают ухудшение качественного состава оперативных подразделений, рост совершаемых сотрудниками преступлений коррупционной направленности, отток кадров, увольняющихся из системы по собственному желанию. Это объясняется различными причинами. Прежде всего, к ним следует отнести недостаточную эффективность работы по подбору кандидатов на службу в правоохранительные органы.

Полагаем, что в решении этих вопросов необходим комплексный подход, который позволил бы охватить все уровни служебной системы. Заинтересованность в формировании квалифицированного кадрового состава должна быть инициирована «снизу». При этом должен быть расширен арсенал методик отбора и тестирования претендентов. Не следовало бы ограничиваться проводимым психологическим и психофизиологическим тестированием. Эти методики в достаточной мере отработаны и доказали свою эффективность в течение продолжительного времени, но сегодня они оказываются недостаточными.

Результаты проведенного нами опроса свидетельствуют о количественном и качественном изменении оперативного состава, высокой текучести кадров (более 70% опрошенных находятся в должности менее года), недостаточном знании эффективных конкретных методов работы (68%),

отсутствии со стороны руководящего состава контроля за проведением мероприятий по формированию у молодого сотрудника профессионального стереотипа поведения в быту и в общественных местах (81%) [2].

Кроме разработанных социологической наукой инновационных методик, полагаем уместным обратиться к отечественному опыту решения кадровых проблем, имевшему место в организации этой работы в органах Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), выполнявших оперативно-розыскную функцию в первые годы Советской власти [3]. Изучение этого опыта свидетельствует, что результаты их непосредственной оперативной деятельности напрямую зависели от подбора кадрового состава, от степени его профессионализма и морально-нравственных качеств.

Как известно кадры являются основным элементом любой государственной структуры, именно от них в решающей степени зависит эффективность функционирования того или иного государственного учреждения. Кадровая политика ВЧК реализовывалась партийными, советскими и государственными органами, а также специальными подразделениями в центральном аппарате ВЧК.

Об особом к ней внимании в рамках официальной государственной политики может свидетельствовать ее оценка В.И. Лениным, данная в его работе «Удержат ли большевики государственную власть?». По этому поводу он отмечал, что «обучение делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами и... к обучению этому немедленно начали привлекать всех трудящихся, всю бедноту» [4]. Принципы кадровой политики большевикам пришлось вырабатывать на практике, в процессе строительства советского государства. До Октябрьской революции лидеры партии большевиков предполагали, что в пролетарском государстве вооруженный народ заменит и постоянное войско, и полицию [5]. Но реалии революционного времени заставили их пересмотреть эти взгляды. Уже в первые годы советской власти большевикам пришлось определять наиболее приемлемое орга-

низационное построение центрального аппарата ВЧК, решать проблему подбора и расстановки кадров, вырабатывать принципы кадровой политики ВЧК, распространенные затем на все нижестоящие структуры системы. Приведем лишь некоторые используемые при этом приемы.

Во-первых, государственные лидеры требовали, чтобы сотрудниками чекистских органов были преимущественно коммунисты. Это обуславливалось политическим характером деятельности чрезвычайных комиссий и особых отделов. Партийно-политический принцип комплектования ВЧК с первых дней ее существования был приоритетным и понимался как преданность идеям революции. В ВЧК допускались лица, стоявшие на платформе Советской власти (большевики, левые эсеры, анархо-коммунисты).

Во-вторых, штаты ВЧК формировались преимущественно по классовому принципу с категоричным отрицанием преемственности кадров Департамента полиции. Бывшие сотрудники охранных отделений, жандармских и контрразведывательных подразделений не только не принимались на работу в центральный аппарат ВЧК, но и подвергались репрессиям. Не принимались на службу в Комиссию также дворяне (за исключением профессиональных революционеров) и выходцы из ряда других дореволюционных сословий.

7 декабря 1917 г. в состав ВЧК были включены только профессиональные революционеры, члены партии большевиков со значительным дореволюционным стажем, а во главе комиссии был поставлен член ЦК РКП (б) Ф.Э. Дзержинский. Согласно протоколу № 42 заседания Совнаркома от 7 января 1918 г. кандидаты в члены ВЧК должны были утверждаться СНК [6]. В январе 1918 г. в Коллегию ВЧК вошла группа левых эсеров, и с этого времени (по воспоминаниям одного из видных чекистов Ф.П. Другова, работавшего в центральном аппарате ВЧК в начальный период ее существования) был выработан механизм кадровых назначений, согласно которому партия левых эсеров рекомендовала своих кандидатов в Коллегию ВЧК, но последняя утверждала только тех, «кому безусловно доверяла» [7].

Как правило, сотрудники, поступавшие на службу в центральный аппарат ВЧК, должны были иметь рекомендации: рекомендации комитетов РКП (б), исполкомов Советов, профсоюзов, а также личные рекомендации членов компартии и ВЧК. Осенью 1918 г. в центральном аппарате ВЧК работали: по рекомендациям Ленина, ЦК РКП (б), ВЦСПС и СНК – 28 чел. (3,6%); по рекомендациям известных деятелей партии и правительства – 48 человек (6,1%). 180 чекистов (23%) были приняты в органы ВЧК по рекомендации членов или организаций РКП (б), 246 чел. (44,3%) имели рекомендации советских учреждений, 18 чел. (2,3%) рекомендованы профсоюзами, 3 чел. (0,4%) представили рекомендации заводов, 81 чел. (10,4%) – воинских подразделений.

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что наиболее важную роль при приеме на службу в ВЧК в 1918 г. играли рекомендации советских учреждений и членов или организаций РКП (б). Рекомендации стали необходимым условием при приеме работников в центральный аппарат ВЧК, особенно при назначении сотрудника на руководящую должность. Выступление левых эсеров в июле 1918 г. и последующее массовое исключение представителей этой партии из ВЧК послужили серьезной причиной кадрового кризиса, так как левые эсеры составляли значительную часть опытных работников центрального аппарата ВЧК. Объем работы, в том числе и следственной, в этот период увеличился, что создавало значительные трудности в работе чекистов.

Интересным представляется в связи с этим письмо ВЧК в ЦК РКП (б) от 16 июля 1918 г., в котором отмечалось: «ввиду того, что после провокационной авантюры партии левых эсеров из Комиссии увольняются все члены партии левых эсеров и им сочувствующие, в Комиссии освобождается много вакансий, и одновременно в связи с текущими событиями надвигается масса новой работы, в особенности по следственной части». Коллектив фракции РКП (б) просил командировать «хотя бы временно партийных товари-

щей на разные должности». Нужны были следователи, комиссары, секретари, делопроизводители, конторщики, разведчики, курьеры, служащие в столовой, люди для боевого отряда и т.п. [8]. Как видим, налицо была потребность в оперативных работниках, делопроизводственном и вспомогательном персонале. Но восполнить кадровый дефицит, особенно на местах, в этот период полностью не удалось, что, безусловно, отражалось на качестве работы ВЧК.

В основе возникновения и существования оперативно-розыскной деятельности лежит потребность общества в борьбе с преступностью, в защите независимости, уважении прав и свобод граждан, в охране общественного порядка. В современный период происходящие преобразования в России сопровождаются обострением криминогенной обстановки, требуют более результативной работы по преодолению агрессии преступного мира. В обеспечении эффективности противодействия преступности, укрепления законности и правопорядка главная роль отводится кадровому потенциалу оперативных подразделений, способному эффективно работать в новых социальных условиях. Эта задача становится одной из центральных в механизме реформирования всей системы правоохранительных органов.

Однако меры по коренному изменению процесса формирования и развития кадрового потенциала, обновлению его содержания и структуры реализуются не всегда последовательно и целенаправленно и потому зачастую не приносят желаемых результатов. Немаловажным аспектом современного реформирования правоохранительных структур становятся вопросы всестороннего контроля морально-психологического состояния сотрудников, как проходящих службу, так и вновь принимаемых. В условиях современной России этот контроль становится тем краеугольным камнем, во главу которого положены все основные принципы взаимодействия государства и общества.

Обобщая сказанное, можно сделать следующие выводы. Ушли в про-

шлые приоритетные требования государственных лидеров о неуклонном соблюдении партийно-политического принципа комплектования ВЧК, понимавшиеся как преданность идеям революции. Можно по-разному к ним относиться, но традиции, проверенные временем, не следует недооценивать. Мы разделяем мнение о том, что для решения частных проблем (отбор кадров, работа с резервом, заключение контрактов и проведение конкурсов) требуется новая идеология, направленная на обеспечение комплексного подхода к организации служебной карьеры оперативных сотрудников.

Речь, в частности, идет о моделировании и планировании служебной карьеры, новых методах стимулирования карьерного роста, повышении качества и последовательности правового регулирования этого вопроса. В условиях намеченных стратегических преобразований, обусловленных стремлением к демократизации процесса управления правоприменительной практикой, приведением его в соответствие с требованиями международных стандартов, требуются сотрудники нового типа, способные качественно решать усложняющиеся задачи, стоящие перед правоохранительными органами.

В настоящее время во ФСИН России большое внимание уделяется вопросам плановой ротации кадров, успешно зарекомендовавшей себя в ряде развитых стран. Процедура ротации руководящего звена считается основой профилактики предотвращения формирования коррупционных связей. Согласно Федеральному закону «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9] она оговаривается в контракте и осуществляется только с согласия сотрудников. Перед перемещением в отношении них вновь проводятся все стандартные проверки, в том числе и по линии службы собственной безопасности. К примеру, только в 2010 году в порядке ротации в другие территориальные органы назначено 24 руководителя [10].

Для продолжения тенденции увеличения количества руководящего состава, перемещенного на равнозначные должности, разработано Положение о ротации кадров в учреждениях и органах УИС. Сохраняется положительная динамика сокращения количества руководителей, проработавших в должности менее года. Она вызвана тем, что большинство проблем организационного и управленческого характера у вновь назначенных начальников территориальных органов и исправительных учреждений возникает в первые три года работы, когда проходит полный адаптационный цикл. К числу таких проблем следует отнести недостаточное регулирование материально-технического обеспечения и слабую управленческую подготовку руководящего состава.

В доказательство востребованности изложенной методики по применению четкого алгоритма перемещения руководителей структурных подразделений полезным представляется следующий исторический фрагмент.

Материалы личных дел коммунистов-работников ВЧК [11] свидетельствуют о том, что перемещения ответственных партийных и советских работников проводились регулярно на протяжении 1917-1922 гг.. На этот процесс влияли такие факторы, как кадровый дефицит квалифицированных управленцев в ряде ведомств, необходимость обмена опытом, мобилизации на фронт и др. Переброски кадров, проводимые «сверху», зачастую приводили к тому, что многие государственные и партийные посты занимали люди, не сведущие в данной отрасли, не знакомые со спецификой управления. При кадровых перебросках далеко не всегда учитывались индивидуальные качества коммунистов и их способности. Привлеченные к работе в первом составе ВЧК коммунисты в силу ряда обстоятельств вынуждены были практически сразу перейти на работу в другие советские учреждения: Н.А. Жиделев - в НКВД, В.Р. Менжинский - в Наркомфин, К.А. Яковлев - в Комиссариат почтово-телеграфного ведомства, В.А. Трифонов - в Красную гвардию, В.К. Аверин выехал в Донецкую область для утверждения Советской власти, Я.Я.

Петерсон - в Латвию и т.д. [12].

Таким образом, высокая текучесть кадрового состава центрального аппарата ВЧК (стабилизация личного состава спецслужбы началась лишь после окончания Гражданской войны), объяснялась партийными мобилизациями на государственную и советскую работу, а также на фронт. Дефицит компетентных кадров был характерным явлением для всех структурных подразделений центрального аппарата ВЧК: Транспортного, Иностранного, Специального, Особого отделов и т.п., и руководство ВЧК делало все возможное, чтобы оградить сотрудников центрального аппарата от мобилизаций на фронт и перебросок на партийную и советскую работу. Однако регулярность кадрового алгоритма сложилась в кадровой политике Советского государства значительно позднее.

Одним из выходов из аналогичной ситуации в современный период нам видится в увеличении численности и видов категорий сотрудников, обучающихся в системе переподготовки и повышения квалификации ФСИН России. Решению этих вопросов с нормативных правовых позиций посвящены руководящие документы концептуального и прикладного характера. В их числе: План по реформированию деятельности образовательных учреждений высшего профессионального образования ФСИН России от 25 декабря 2009 г., распоряжение директора ФСИН России от 16 февраля 2010 г. № 31-р «О специализации образовательных учреждений ФСИН России», решение коллегии ФСИН России от 19 февраля 2010 г., объявленное приказом ФСИН России от 18 марта 2010 г., Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р. и др.

Обобщая сказанное, следует подчеркнуть, что эффективность деятельности правоохранительных органов во многом зависит от качества их кадрового обеспечения. Работа с кадрами является одной из важных и объ-

эффективно необходимых функций любой социальной системы. Насколько эффективно и с учетом перспектив развития осуществляется кадровая функция, настолько оптимально функционирует вся система. В свою очередь решение проблем совершенствования кадрового обеспечения является неременным условием и важнейшим резервом повышения эффективности служебной деятельности как системы правоохранительных органов в целом, так и отдельных служб и учреждений.

Следует отметить, что осуществление последовательной, научно обоснованной кадровой политики во всем ее разнообразии должно обеспечивать формирование профессионально компетентных, обладающих организаторскими способностями, предприимчивых, инициативных, высоко нравственных, идейно убежденных, способных к работе с людьми специалистов. В этом смысле эффективность кадровой политики прямо пропорциональна эффективности деятельности системы правоохранительных органов.

Библиографический список

1. Президент России. Официальный сайт. Встреча с руководством МВД, ФМС, Следственного комитета и города Москвы. <http://www.kremlin.ru/news/18980>
2. В опросе принимали участие 60 оперативных сотрудников УИС Краснодарского края, Астраханской, Волгоградской, Московской областей, Республик Адыгеи, Дагестана, Калмыкии находящихся на курсах повышения квалификации в Краснодарском филиале ВЮИ ФСИН России в 2012-2013г.г.
3. История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: учеб. пособие. М., 1998. С. 44.
4. Ленин В.И. ПСС. Т. 34. М.,1981. С. 315.
5. Ленин В.И. ПСС. Т. 32. М.,1981. С. 42, 43-44, 91, 155.
6. Из истории ВЧК: 1917-1921 гг. Сб. документов. М., 1958. С. 89.
7. Другов Ф.П. С Дзержинским в ВЧК // Иллюстрированная Россия. 1931. № 6. С. 4.
8. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 4. Д. 194. Л. 7.
9. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] Федерального закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. 07.05.2013). СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 25.07.2013).
10. Романов А.В. Работа с кадрами – залог эффективной работы всей системы // Преступление и наказание. 2011. № 6. С. 5-9.
11. Подр. см.: Остапенко П.И., Чупринова Т.А. Чрезвычайные формы регулирования хозяйственно-экономической жизни Советской России в годы гражданской вой-

ны (по материалам ВЧК). Краснодар, 2011. 160 с.

12. Лацис М.Я. Орготчет ВЧК за 4 года ее деятельности. М., 1921. С. 261.

References

1. President of Russia. Official Site. The meeting with the leadership of the Interior Ministry, the Federal Migration Service, the Investigative Committee and the city of Moscow. <http://www.kremlin.ru/news/18980>

2. Poll participants were from 60 operative prison staff Krasnodar Astrakhan, Volgograd and Moscow regions, the Republic of Adygea, Dagestan, Kalmykia/

3. History of Russian police. A brief historical sketch and basic documents: Textbook. allowance. Moscow, 1998. P. 44.

4. V.I. Lenin. T. 34. Moscow, 1981. P. 315.

5. V.I. Lenin. T. 32. Moscow, 1981. Pp. 42, 43-44, 91, 155.

6. From the history of the Cheka: 1917-1921 period. Moscow, 1958. P. 89.

7. Drugov F.P. With Dzerzhinsky in the Cheka // Illustrated Russia. 1931. Number 6. P. 4.

8. RGASPI. F. 17. Op. 4. D. 194. L. 7.

9. On the service in the Internal Affairs of the Russian Federation and introduce changes to some legislative acts of the Russian Federation [electronic a resource] Federal Law of 30.11.2011 N 342.

10. A.V. Romanov Work with the staff - the key to the effective operation of the whole system // Crime and Punishment. , 2011. Number 6. P. 5-9.

11. Ostapenko P.I., Chuprinova T.A. Extreme forms of regulation of domestic and economic life in Soviet Russia during the civil war (based on ICH). Krasnodar, 2011. 160p.

12. Latsis M.J. Orgotchet Cheka 4 years of its operations. M. 1921. P. 261.